

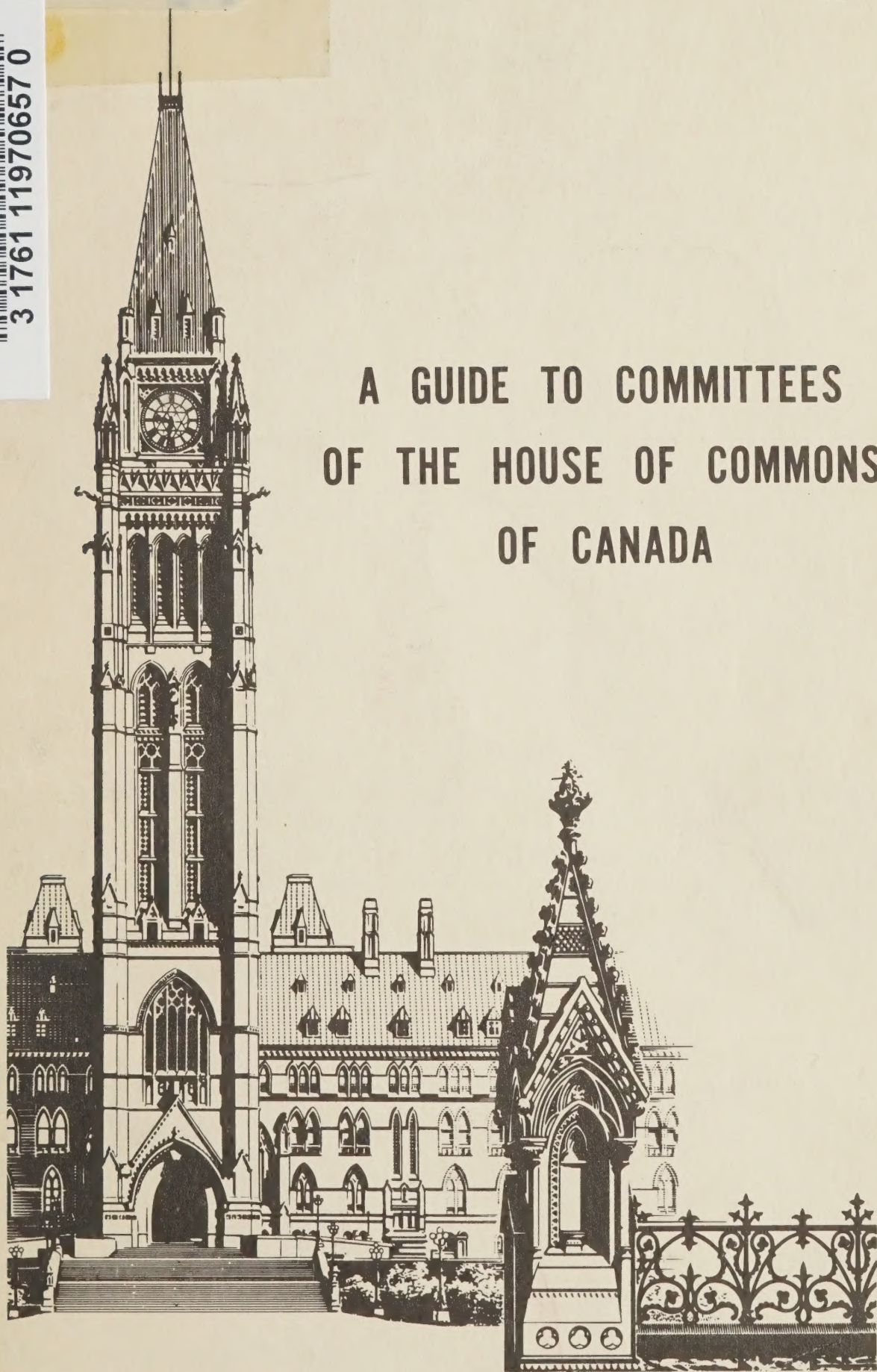
CA1  
X9  
-1979  
G71

Government  
Publications



3 1761 11970657 0

# A GUIDE TO COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA



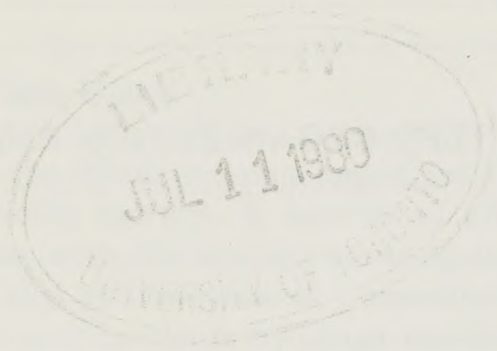


Government  
Publications



Government  
Publications

HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA



This pamphlet is intended for use by Members of Parliament, by witnesses who may be appearing before a committee of the House of Commons for the first time and by members of the public including students who have an interest in the way committees of the House are organized and do their work. In the past many requests have been received for information on the operation of committees. This pamphlet is designed to provide answers of a general nature to the many questions posed.

# CONTENTS

## INTRODUCTION

TYPES OF COMMITTEES .....	1
Committees of the Whole House .....	1
Standing Committees .....	1
Special Committees .....	2
Joint Committees .....	3
STANDING COMMITTEES: ORGANIZATION AND OPERATIONS .....	3
Membership .....	3
Organization .....	4
Powers .....	4
Orders of Reference .....	5
Witnesses .....	5
Meetings .....	6
STANDING COMMITTEES: ACTIVITIES.....	7
Legislating: The Study of Bills after Second Reading .....	7
Investigating: The Study of Estimates, the Evaluation of Govern- ment Operations and the Study of Special Topics .....	9
STAFF AND SERVICES .....	11
FURTHER INFORMATION .....	11

## **A GUIDE TO COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS**

### **TYPES OF COMMITTEES**

The committees of the House of Commons are of four types:

Committees of the Whole House

Standing Committees

Special Committees

Joint Committees.

#### **Committees of the Whole House**

A Committee of the Whole is comprised of the House itself, appointed by itself, to consider specific matters. It consists of all members of the House sitting as a committee, with the Speaker vacating the Chair and the Deputy Speaker, who serves also as Chairman of Committees, presiding. These committees are generally used for clause by clause consideration of bills related to the raising and spending of monies. They are also used when there is a need for speedy passage of legislation.

The rules of the House, the Standing Orders, govern the proceedings in Committee of the Whole except that no advance notice of motions is required, no seconder is needed for motions and Members may speak as often as they wish. Speeches are limited to twenty minutes and must be relevant to the matter or clause under consideration. Moreover, proceedings are conducted in a less formal manner. For example, Members do not have to speak from their own place and votes are taken by a head count of yeas and nays rather than by a formal roll call. The Chairman maintains order but his or her decisions are subject to an appeal to the Speaker.

#### **Standing Committees**

Standing committees are those whose composition and powers are laid down permanently in the Standing Orders. They, unlike the Committee of the Whole House, have been granted the power to send for papers and summon witnesses. Their work falls within two categories which may be described as legislating and investigating.

Standing Order 65 provides for the following standing committees:

(a) Agriculture, to consist of not more than 30 members;

- (b) Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, to consist of not more than 20 members;
- (c) External Affairs and National Defence, to consist of not more than 30 members;
- (d) Finance, Trade and Economic Affairs, to consist of not more than 20 members;
- (e) Fisheries and Forestry, to consist of not more than 20 members;
- (f) Health, Welfare and Social Affairs, to consist of not more than 20 members;
- (g) Indian Affairs and Northern Development, to consist of not more than 20 members;
- (h) National Resources and Public Works, to consist of not more than 20 members;
- (i) Justice and Legal Affairs, to consist of not more than 20 members;
- (j) Labour, Manpower and Immigration, to consist of not more than 20 members;
- (k) Regional Development, to consist of not more than 20 members;
- (l) Transport and Communications, to consist of not more than 20 members;
- (m) Veterans Affairs, to consist of not more than 20 members;
- (n) Miscellaneous Estimates, to consist of not more than 20 members;
- (o) Miscellaneous Private Bills and Standing Orders, to consist of not more than 20 members;
- (p) Privileges and Elections, to consist of not more than 20 members;
- (q) Public Accounts, to consist of not more than 20 members;
- (r) Procedure and Organization, to consist of not more than 12 members;
- (s) On Management and Members' Services . . . to consist of not more than 12 members;
- (t) Northern Pipelines, to consist of not more than 15 members.

## Special Committees

Special committees are *ad hoc* committees, appointed for a particular and specific purpose. The membership of a special committee may not consist of more than 15 members and its powers must be granted to it by the House of Commons. Special committees follow the same rules of procedure as standing committees. Unlike standing committees, which exist for the life of a Parliament, special committees cease to exist once they have made a final report to the House or at the end of a session.

## **Joint Committees of the Senate and House of Commons**

Joint committees are composed of members of both the House of Commons and the Senate, sitting and acting together. There are standing joint committees and special joint committees.

The Standing Orders list the following standing joint committees and their House of Commons membership:

- (a) On Printing . . . to consist of 23 members;
- (b) On the Library of Parliament . . . to consist of 21 members;
- (c) On Regulations and other Statutory Instruments. . . to consist of 12 members.

Special joint committees are created by resolutions of both Houses: the House which initiates the committee then sends a message to the other House, asking it to join in the creation of a committee.

The information which follows is directed mainly toward standing committees since they constitute a permanent feature of the House and are designed to receive on a recurring basis a significant portion of the legislature's workload.

## **STANDING COMMITTEES: ORGANIZATION AND OPERATIONS**

### **Membership**

At the beginning of each new Parliament, a Striking Committee consisting of seven members is appointed to draw up the initial membership list of each standing committee. Party whips are consulted regarding MPs' special interests and expertise. The membership generally reflects proportionately the party standings in the House of Commons. The Striking Committee must present its report within the first 10 sitting days after its appointment.

Once the report of the Striking Committee has been concurred in by the House, the committees' memberships continues from session to session within a Parliament, although it is subject to change from time to time. These changes are arranged through the whips of each party and are effected by a «notification» signed by the Chief Government Whip and filed with the Clerk of the House. Such changes may occur even as a committee is meeting. This notification of the substitution of one member for another is printed in the *Votes and Proceedings* of that day. All changes to the membership of a committee are also recorded in its own *Minutes of Proceedings and Evidence*,

although there may be some time lapse since such records are printed only after committee meetings and not necessarily on a daily basis.

Up-to-date membership lists of all the standing committees are printed in an appendix to the Debates every Wednesday while the House is sitting.

## **Organization**

At the beginning of every session, organization meetings are called by the Chief Government Whip to elect a chairman and vice-chairman for each standing committee and to pass certain motions for their routine business. The Chairman is usually a member of the Government party. Some committees, however, are traditionally chaired by a member of the Opposition.

At this first meeting, a Sub-Committee on Agenda and Procedure (commonly known as the Steering Committee) is also appointed. It usually consists of the Chairman, Vice-Chairman and representatives of all the parties. Its purpose is to consider how the committee will handle its business (e.g. it draws up meeting schedules, lists of potential witnesses, etc). It then submits its recommendations to the main committee for approval.

The quorum of a standing committee consists of a majority of its members. The presence of a quorum is necessary whenever a motion is considered or a vote taken. By resolution, however, a committee may hear witnesses when a quorum is not present and the chairman may be authorized to order the printing of evidence. Members of Parliament who are not members of the committee may participate in its public proceedings unless the House or the committee otherwise orders, but they may not vote, move a motion or be part of a quorum.

The proceedings in committee are less formal than in the House of Commons. The rules of the House apply to committee proceedings with the exception of those regarding notices of motions, seconding motions, limiting the number of times speaking and the length of speeches. The Chairman presides over the committee and decides all questions of order; his or her decisions are subject to an appeal to the committee.

## **Powers**

All powers exercised by committees, including the power to consider any matter, are delegated to them from the House by virtue of the Standing Orders, an Order of Reference or a special order.

The powers as defined in Standing Order 65(8) are as follows:

(8) Standing committees shall be severally empowered to examine and enquire into all such matters as may be referred to them by the House, and, to report from time to time and, except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by them, and to delegate to sub-committees all or any of their powers except the power to report direct to the House.

Additional powers such as the authority to travel or hire supplementary expert staff may be granted to committees. A committee's Order of Reference may encompass such powers or they may be obtained through concurrence in a committee report requesting the House for the additional powers it requires.

## **Orders of Reference**

After the organization meetings, no committee of the House of Commons may meet unless it has in its possession an Order of Reference from the House. The Standing Committee on Public Accounts, the Standing Committee on Management and Members' Services, the Standing Committee on Northern Pipelines and the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments have orders of reference permanently referred to them by the Standing Orders. In most cases, however, committees are obliged to wait until matters falling within their purview are referred to them. Their Order of Reference lapses at the end of the session; no meetings regarding the same subject can be held in a new session until a new Order of Reference is received.

## **Witnesses**

Standing Order 65(8) gives standing committees the power to "send for persons...". Although committees maintain the authority to summon and examine witnesses under oath, this power is seldom exercised. Instead, the committee usually adopts the less formal course of inviting witnesses to appear before it. It is up to the committees to decide what witnesses will be heard, occasionally inviting individuals and groups who request to appear when the subject before a committee is of special interest to them. While appearing before a committee, witnesses are permitted the assistance of counsel and are free from arrest or other obstruction. When ordered to do so, a witness has the obligation to appear and answer questions. A committee, however, has no

authority to punish witnesses but can only refer the matter to the House. The evidence given by a witness may not be used in subsequent civil or criminal proceedings except in the case of perjury. Committees may, by motion, authorize the payment of a reasonable sum *per diem* during witnesses' attendance and a reasonable allowance for travelling and living expenses for witnesses who reside outside the National Capital Region.

## Meetings

Most committee rooms are in the West Block of the Parliament Buildings and meetings are scheduled according to a "block system". This system was devised as an attempt to eliminate the difficulty a Member faces when obliged to attend meetings of two committees studying related subjects at the same time. The standing committees are divided into four groups of four or five each. (The Standing Committee on Miscellaneous Private Bills is not included since it meets infrequently and the Standing Committees on Management and Members' Services and on Miscellaneous Estimates have been permitted to establish their own schedules.) Each Committee has the option of meeting five times during a two-week period. These five times are assigned from the following slots:

On Tuesdays and Thursdays	9:30 a.m. 11:00 a.m. 3:30 p.m. 8:00 p.m.
On Wednesdays	3:30 p.m.
On Fridays	9:30 a.m.

At the beginning of each session, a list designating calendar weeks as Week I or Week II is drawn up. Each group of committees is assigned three slots during one week and two slots the other week. For example, over a two-week period, a typical committee might schedule its meetings as follows:

### Week I

Tuesday at 3:30 p.m.

Thursday at 11:00 a.m.

### Week II

Tuesday at 9:30 a.m.

Wednesday at 3:30 p.m.

Thursday at 8:00 p.m.

This pattern repeats itself continuously throughout the Session.

Notices of committee meetings are sent to committee members and are printed each day as an appendix to the *Votes and Proceedings*; posters are placed in elevators and at the entrances to all the Parliamentary buildings. Unless the committee orders otherwise, meetings are open to the public and all evidence is recorded, transcribed and printed.

Briefs are distributed to all members of the committee either before or during the meeting. By motion of the committee some of these documents may be printed as an appendix to the day's proceedings.

Witnesses, seated next to the Chairman, are generally prepared to make a brief introductory statement at the beginning of a meeting. The Chairman is often bound by his committee's guidelines regarding allocation of time for questioning. In any event, he tries to ensure that each member has an opportunity to ask questions and divides the time available as fairly as possible amongst all representatives of the various political parties.

Members and witnesses may use either of the official languages, and interpretation is provided during all the meetings. Printed bilingual issues of the *Minutes of Proceedings and Evidence* are available within a week of the hearings and are distributed to all Members by the Parliamentary Distribution Office. Single copies of the issues or subscriptions for the complete record are available to the public by application to the following address:

Publishing Centre  
Bureau of Printing and Publishing  
Department of Supply and Services  
Ottawa, Ontario  
K1A 0S9

## **STANDING COMMITTEES: ACTIVITIES**

The functions of the committee system are:

Legislating  
Investigating

### **Legislating: The Study of Bills after Second Reading**

Traditionally and by Standing Orders of the House, every bill receives three readings before it is finally accepted and presented to the Senate. The

first reading provides that the bill be printed; it is not subject to debate or amendment. Second reading entails debate on the principle of the bill and defines the scope of the policy being implemented. The standard formula for the motion for second reading is that the bill be given second reading and referred to a standing or special committee.

The role played by committees in dealing with legislation was considerably extended by reforms in 1968. According to Standing Order 74, all bills except money bills are referred to a standing or special committee.

The procedures that committees must follow in considering any bill are outlined in Standing Order 75(1). It reads:

In proceedings in any committee of the House on bills, the preamble is first postponed, and if the first clause contains only a short title it is also postponed; then every other clause is considered by the committee in its proper order; the first clause (if it contains only a short title), the preamble and the title are to be last considered.

The committee which receives a bill following second reading is obliged to go through the text of the bill clause by clause and, if necessary, word by word with a view to making such amendments in it as may seem likely to render it more generally acceptable. Before beginning its clause by clause study, however, the committee may hear testimony from the Minister responsible, from officials involved in drafting the legislation and those who will be responsible for implementing it and often from interested members of the public who will be affected by it. This debate on Clause 1 (on Clause 2 if Clause 1 is the short title) is normally wide ranging, covering all the principles and details of the bill.

When the general explanation of the bill is concluded, the Minister or departmental officials are available to explain the purpose and import of given clauses. At this point, Members may move amendments to clauses providing they do not change the policy which has been adopted by agreeing to the principle debated during second reading. Finally, when each clause has been considered and adopted, the committee must present to the House a report on the bill, detailing any amendments which may have been adopted.

Members again have an opportunity to propose amendments to the bill during the report stage in the House. Debate at this stage is limited to motions to amend the bill. These may include amendments which were rejected in committee and amendments which attempt to restore the original text of the bill as well as new amendments. The final opportunity for discussion, which is usually brief, occurs during debate on the motion for third reading.

## **Investigating: The Study of Estimates, the Evaluation of Government Operations and the Study of Special Topics**

Every year, usually in February, the Government tables in the House of Commons the Main Estimates for the upcoming fiscal year. The book (sometimes referred to as the “Blue Book” because of the colour of its cover) contains detailed statements of proposed public expenditures for each department. Additional or supplementary estimates outlining extra spending requirements by the government are tabled as the need arises, perhaps two or three times a year.

These estimates, both main and supplementary, are referred to the appropriate standing committee in accordance with Standing Orders 58(14) and (15) which stipulate:

(14) In every session the main estimates to cover the incoming fiscal year for every department of government shall be referred to standing committees on or before March 1 of the then expiring fiscal year. Each such committee shall consider and shall report, or shall be deemed to have reported, the same back to the House not later than May 31 in the then current fiscal year.

(15) Supplementary estimates shall be referred to a standing committee or committees immediately they are presented in the House. Each such committee shall consider and shall report, or shall be deemed to have reported, the same back to the House not later than three sitting days before the final sitting or the last allotted day in the current period.

During its comprehensive review of estimates, the committee has an opportunity to question the Minister, officials of the department and individuals or groups who have been invited to appear as witnesses.

Questioning and discussion regarding estimates are directed to the items or votes before the Committee. The vote on departmental administration (Vote 1) is usually called first and the Chairman allows quite broad-ranging discussion to take place. At that time, questions regarding general Government policies are properly directed to the responsible Minister. When other more specific items are addressed during discussion of the appropriate votes, questions of a more technical and detailed nature may be directed through the Minister to officials of the department accompanying him. These officials may also appear as the main witnesses at some of the meetings in the lengthy series of meetings on estimates. Questioning during consideration of supplementary estimates is more restricted, relating to the additional sums of money required for particular purposes rather than the broad range of Government policies which were approved by agreeing to the main estimates.

Action by the committee on estimates is restricted to dealing with the votes by agreeing with, negating or reducing the amounts of money specified. Reports on estimates are usually limited to a brief and standard statement indicating that the estimates have been examined and are returned to the House without amendment. If a committee has reduced or negated a vote, its report will include the change. The Government has the opportunity to reinstate the monies immediately prior to the final motion for concurrence in the estimates by the House of Commons.

Besides reviewing Government policies and programs during the examination of spending estimates, members of committees oversee Government operations in other ways. The Standing Committee on Public Accounts devotes full time to a critical evaluation of Government spending and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments is charged with the responsibility of scrutinizing the exercise of authority which has been delegated by law to public servants who implement the legislation.

Committees of the House of Commons may not initiate an investigation without receiving an Order of Reference from the House. In the past, Orders of Reference have authorized committees to inquire into such subjects as penitentiary services, Canadian-American relations, egg marketing procedures and the Constitution of Canada as well as the annual reports of various government departments and agencies.

Upon receipt of such an order, a committee conducts its inquiry within the scope of its terms of reference, calling for briefs and witnesses to provide expert testimony and seeking information on which to base recommendations for submission to the House of Commons. These inquiries provide an opportunity for informed persons outside government to be questioned by Members, thereby helping the MPs to gain a better understanding of complex problems and contributing to a more complete public record.

A committee is occasionally authorized to hire counsel or other temporary advisory staff and to travel from place to place in Canada or abroad.

Although a committee may form a sub-committee to hold hearings, the report to the House is made by the full committee.

## **Reports to the House**

When committees conclude their work on a matter other than a bill they usually discuss their report to the House *in camera*, but can and have done so in public. Minority reports are not allowed but reports often contain or note the opinions of the minority. All reports are considered to be confidential until they are tabled in the House. The Chairman signs the report to authenticate it and presents it in English and in French during daily routine proceedings. Where a

committee has printed evidence it is customary to table such evidence in the House with the report.

Although the Government is under no obligation to implement committee recommendations, the House of Commons considers a report if a Member moves concurrence with 48 hours' notice. Special committees have to be reconstituted by the House before their reports can be referred back. It is not possible to return a report to a committee with instructions to investigate another subject; such instructions must be moved as a new substantive motion. It is not possible for the House to amend a committee report.

## STAFF AND SERVICES

Within the Directorate of Legislative Services the Committees and Private Legislation Branch of the House of Commons is staffed by approximately 20 clerks of committees each of whom is assigned to work with a particular committee. A committee clerk is the procedural adviser and administrative officer of a committee. He or she also co-ordinates the work of supporting staff, arranges for printing of committee proceedings, prepares the Minutes of Proceedings and has custody of committee documents.

The Research Branch of the Library of Parliament will provide research assistance to a committee if requested. In addition a committee is occasionally given authority by the House of Commons to retain the services of an expert adviser to assist it during its study of a complex issue. This additional research capability is co-ordinated by the Clerk of the committee.

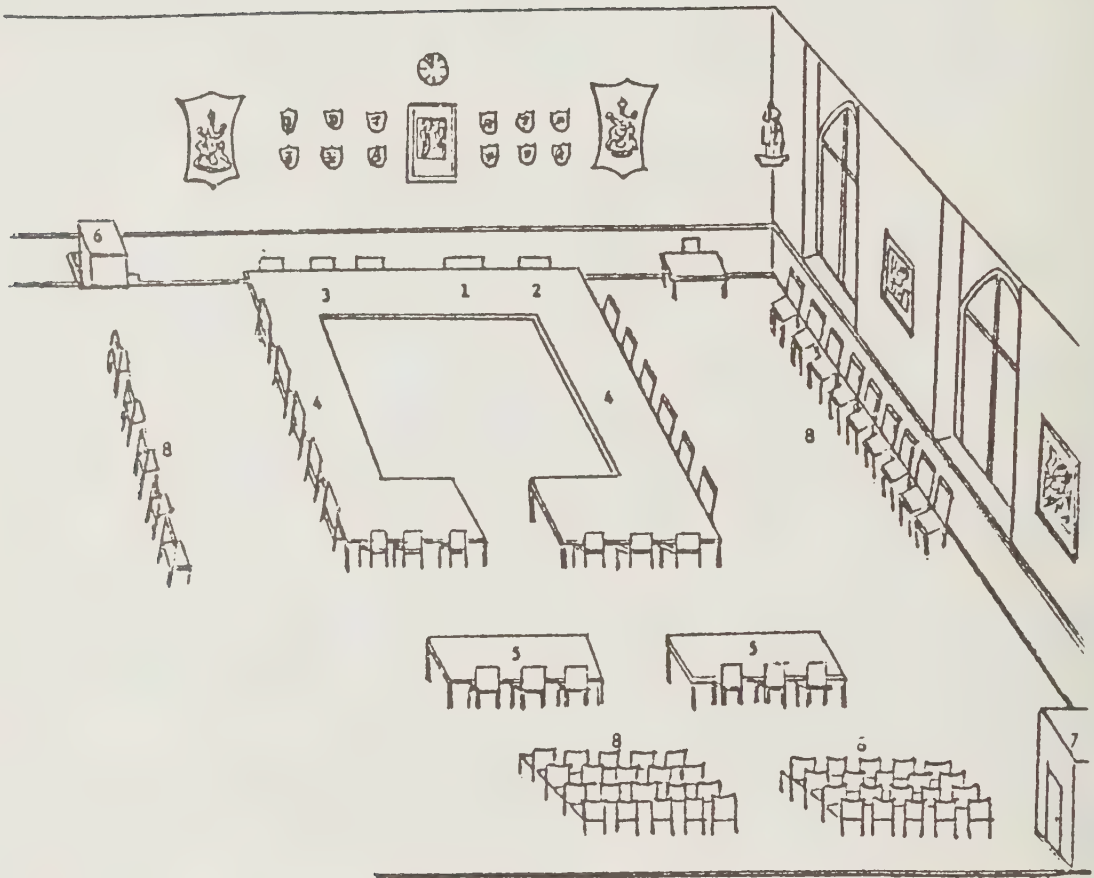
Recording of committee evidence is under the auspices of the Committee Reporting Service. This Branch is also responsible for the transcribing and editing of proceedings.

## FURTHER INFORMATION

The best-known text-book on Parliamentary affairs is the *Government of Canada*, by R. MacGregor Dawson.

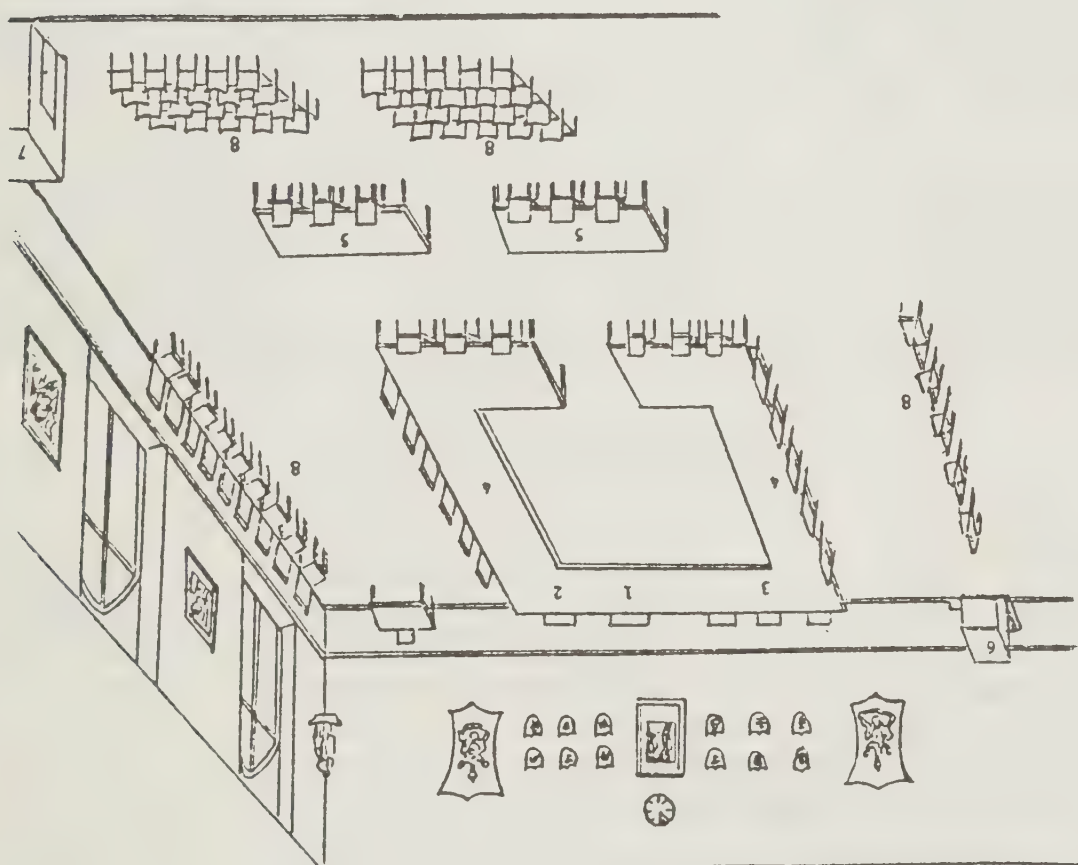
A more recent study of Parliament is found in John B. Stewart's book published in 1977, entitled *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*. Procedural arguments in committees as well as the House usually refer to Parliamentary precedents and citations found in the following: Arthur Beauchesne, *Parliamentary Rules and Forms*, J. G. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* and Erskine May, *Parliamentary Practice*.

## TYPICAL COMMITTEE ROOM



Legend: 1. Chairman; 2. Clerk of Committee; 3. Witnesses; 4. Members of Parliament; 5. Press; 6. Console Operator; 7. Interpreters' Booth; 8. Public.

# SALLE DE COMITÉ TYPIQUE



Légende: 1. Président; 2. Greffier du comité; 3. Témoins; 4. Députés; 5. Presse; 6. Opérateur de console; 7. Loge d'interprètes; 8. Public.

peuvent parfaitement le faire en public et l'ont déjà fait. Le dépôt de rapports minoritaires n'est pas autorisé, mais les rapports tiennent compte de l'opinion de la minorité. Tous les rapports sont considérés comme confidentiels jusqu'à ce qu'ils soient déposés à la Chambre. Le président authentifie le rapport en le signant et le présente en anglais et en français durant les affaires courantes. Lorsque le comité fait imprimer les témoignages reçus, la coutume veut que ces témoignages soient déposés à la Chambre en même temps que le rapport.

Le gouvernement n'est pas obligé d'appliquer les recommandations des comités, mais la Chambre des communes étudie leur rapport si un député en propose l'adoption 48 heures à l'avance. Les comités spéciaux doivent être rétablis par la Chambre avant que leur rapport puisse leur être renvoyé. Il est interdit de renvoyer un rapport à un comité avec instruction d'enquêter sur un autre sujet; il faut pour cela présenter une nouvelle motion de fond. La Chambre ne peut, en outre, modifier le rapport d'un comité.

## PERSONNEL ET SERVICES

Au sein de l'administration des services législatifs, la Division des comités et de la législation privée de la Chambre des communes emploie environ 20 greffiers affectés chacun à un comité. Un greffier de comité fait office de conseiller en matière de procédure et il joue le rôle d'agent administratif. Il coordonne également le travail du personnel de soutien, prend toutes les dispositions nécessaires pour faire imprimer les délibérations, rédige les procès-verbaux et a la garde des documents du comité.

Le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement est alors prêt à assurer son concours sur demande. En outre, la Chambre des communes autorise de temps à autre un comité à engager un expert pour l'aider dans l'examen des questions complexes. La coordination de ces travaux de recherche supplémentaire est assurée par le greffier du comité.

Le Service des comptes rendus des comités est chargé de l'enregistrement électronique des témoignages déposés devant les comités. Cette direction est également chargée de la transcription et de la révision des délibérations.

## AUTRES RENSEIGNEMENTS

L'ouvrage le plus connu qui traite des questions parlementaires est celui de R. MacGregor Dawson intitulé *Government of Canada*.

Une étude plus récente du Parlement intitulée «*The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*», de John B. Stewart est parue en 1977. L'origine des questions de procédure évoquées en comité ou à la Chambre figure dans les ouvrages suivants: *Précis de procédure parlementaire*, d'Arthur Beauchesne, le *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, de J. G. Bourinot, et *Parliamentary Practice*, d'Erskine May.

limitée et ne porte que sur les nouveaux crédits destinés à des fins précises et non pas sur l'ensemble de la politique gouvernementale qui, elle, a été approuvée lors de l'adoption du budget principal.

Dans l'étude des prévisions budgétaires, le comité peut soit approuver, soit refuser l'ouverture de crédits, soit en réduire le montant. Les rapports sur les prévisions budgétaires se bornent le plus souvent à une formule brève et classique déclarant que le budget a été étudié et qu'il a été adopté sans amendement. Si un comité a réduit le montant d'un crédit, ou l'a rejeté, le rapport devra en faire mention. Le gouvernement peut le rétablir tout de suite avant la motion finale portant adoption du budget par la Chambre des communes.

Les membres des comités ne se contentent pas de contrôler les décisions et les programmes proposés par le gouvernement au cours de l'étude du budget. Le Comité permanent des comptes publics, par exemple, se livre à une évaluation sévère des dépenses publiques et le Comité mixte permanent des Réglements et autres textes réglementaires a pour responsabilité d'examiner à fond les textes habilitants qui permettent aux fonctionnaires de faire appliquer la loi.

Les comités de la Chambre des communes ne peuvent pas décider de procéder à une enquête sans avoir reçu un Ordre de renvoi de la Chambre des communes. Les Ordres de renvoi ont antérieurement autorisé les comités à enquêter sur des sujets aussi divers que l'administration pénitentiaire, les relations canado-américaines, la commercialisation des oeufs et la Constitution du Canada ainsi que sur les rapports annuels des divers ministères et organismes gouvernementaux.

Muni d'un Ordre de renvoi, le comité mène son enquête en le respectant scrupuleusement. Il demande qu'on lui soumette des mémoires et invite des témoins à présenter un point de vue d'expert. Il recueille ainsi des renseignements dont il s'inspire pour présenter des recommandations à la Chambre des communes. Ces enquêtes permettent aux personnes compétentes qui ne font pas partie du gouvernement d'être interrogées par les membres du comité, et elles facilitent pour les députés la compréhension de problèmes complexes tout en faisant même connaître l'opinion publique.

De temps à autre, il est permis au Comité d'engager un conseil juridique ou tout autre personnel temporaire à titre consultatif et de se déplacer à l'intérieur du Canada et à l'étranger.

Un comité peut constituer un sous-comité en vue de tenir des auditions, mais c'est le comité qui rédige le rapport à la Chambre.

## Rapports à la Chambre

Lorsque les comités ont terminé l'étude d'une question, projets de loi exceptés, ils discutent généralement de leur rapport à huis clos, mais ils

dernières délibérations ont lieu au cours du débat, généralement assez bref, sur la motion portant troisième lecture.

## Enquête: étude du budget, évaluation des activités gouvernementales et étude de questions particulières

Chaque année, d'ordinaire en février, le gouvernement dépose à la Chambre des communes les prévisions budgétaires pour l'année financière suivante. Ce recueil (appelé parfois « Livre bleu » en raison de la couleur de sa couverture) renferme toutes les prévisions budgétaires pour l'ensemble des ministères. Des budgets supplémentaires prévoyant l'ouverture de nouveaux crédits sont déposés par le gouvernement au fur et à mesure des besoins, peut-être deux ou trois fois par an.

Ces prévisions budgétaires, tant principales que supplémentaires, sont renvoyées au comité permanent compétent conformément aux articles 58(14) et (15) du Règlement qui stipulent:

(14) Lors de chaque session, le budget principal visant la prochaine année financière, à l'égard de chaque ministère du gouvernement, doit être renvoyé à un Comité permanent au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année financière en cours. Chaque Comité en question doit étudier ce budget et en faire rapport, ou est censé en avoir fait rapport, à la Chambre au plus tard le 31 mai de l'année financière en cours.

(15) Un budget supplémentaire doit être renvoyé à un ou plusieurs Comités permanents dès sa présentation à la Chambre. Chaque Comité en question doit étudier ce budget et en faire rapport, ou est censé en avoir fait rapport, à la Chambre au plus tard trois jours avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours.

Au cours de son examen des prévisions budgétaires, le comité peut, s'il le désire, interroger le ministre, les hauts fonctionnaires du ministère et les particuliers ou groupes qui auront été invités à comparaître comme témoins.

Les questions et les discussions portent sur les postes ou les crédits qu'étudie le comité. Le crédit portant sur l'administration du ministère (crédit 1) est habituellement étudié en premier lieu et fait l'objet, en accord avec le président, d'un débat assez approfondi. Les questions concernant divers aspects de la politique gouvernementale sont alors adressées directement au ministre responsable. Lorsque la discussion porte sur des points plus techniques et plus précis, les questions peuvent être adressées par l'intermédiaire du ministre aux représentants du Ministère qui l'accompagne. Ces représentants peuvent également être appelés à titre de témoins principaux à certaines des séances de la longue série portant sur le budget. L'étude du budget supplémentaire est plus

## Légitimer: étude des projets de loi après la deuxième lecture

Suivant la tradition et conformément au Règlement, chaque projet de loi doit faire l'objet de trois lectures avant d'être adopté et présenté au Sénat. La première lecture prévoit l'expression du projet de loi, qui ne fait alors l'objet d'aucun débat ni amendement. C'est à la deuxième lecture que le débat sur le principe du bill est entamé et que la portée de la mesure envisagée est définie. La motion portant deuxième lecture du projet de loi est libellée suivant la formule consacrée suivante «Que le bill soit lu pour la deuxième fois et renvoyé à un comité permanent (ou spécial)».

Un certain nombre de réformes, adoptées en 1968, ont permis aux comités de jouer un plus grand rôle sur le plan législatif. Selon l'article 74 du Règlement, tous les projets de loi, à l'exception des lois de finances, sont renvoyés à un comité permanent ou spécial.

Le paragraphe (1) de l'article 75 du Règlement décrit la marche à suivre par un comité lors de l'étude de tout projet de loi:

75(1) Lors de l'étude de bills par un Comité de la Chambre, on reporte d'abord à plus tard l'étude du préambule puis celle du premier article si celui-ci ne vise que le titre abrégé; le Comité étudie ensuite chacun des autres articles dans l'ordre, puis en dernier lieu le premier article (s'il ne vise que le titre abrégé), le préambule et le titre.

Le comité auquel est renvoyé un projet de loi après la deuxième lecture doit l'étudier article par article et, au besoin, mot à mot en vue de proposer des amendements susceptibles de l'améliorer. Toutefois, avant de procéder à son étude article par article, il peut entendre le ministre responsable, les rédacteurs, ceux qui seront chargés de son application et souvent tous les intéressés touchés par la mesure. Le débat sur l'article 1 (l'article 2 si l'article 1 s'agit du titre abrégé) est normalement assez vaste, car il porte sur le principe et les particularités du projet de loi.

Lorsque l'étude générale en est terminée, le ministre ou les hauts fonctionnaires du ministère concerné sont appelés à expliquer certains articles. À ce stade, les membres du comité peuvent proposer des amendements à condition de ne pas modifier la ligne de conduite adoptée en acceptant le principe du projet de loi qui a fait l'objet d'un débat au cours de la deuxième lecture. Enfin, lorsque chaque article a été étudié et adopté, le comité doit présenter un rapport à la Chambre en y indiquant en détail tous les amendements qui ont été acceptés.

Les membres ont de nouveau l'occasion de proposer des amendements au projet de loi au cours de l'étape du rapport à la Chambre. À ce stade, seules les motions portant modification du bill font l'objet d'un débat. Il peut s'agir aussi bien d'amendements rejetés en comité et d'amendements visant à redonner au texte législatif son libellé initial ainsi que de nouveaux amendements. Les

## Deuxième semaine

Mardi à 9h30

Mercredi à 15h30

Jeudi à 20 heures

Ce schéma reste le même pendant toute la durée de la session.

Les avis de séance sont envoyés aux membres des comités et imprimés chaque jour en appendice aux *Procès-verbaux*; ils sont en outre affichés dans les ascenseurs et à l'entrée de tous les édifices du Parlement. Sauf avis contraire, les séances sont publiques et tous les témoignages sont inscrits au compte-rendu puis transcrits et imprimés.

Les mémoires sont distribués à tous les membres du comité soit avant la séance, soit pendant. Certains de ces documents peuvent être imprimés en appendice au Procès-verbal du jour sur motion de ce comité.

Au début de la séance, les témoins, qui se trouvent à côté du président, s'attendent généralement à prononcer une brève déclaration préliminaire. Le président est souvent tenu de respecter les directives de son comité en ce qui concerne le temps réservé aux questions. De toute façon, il veille à ce que chaque membre ait l'occasion d'interroger les témoins, et il répartit le temps disponible aussi équitablement que possible entre les représentants des divers partis politiques.

Les membres des comités et les témoins peuvent utiliser l'une des deux langues officielles, toutes les séances étant interprétées simultanément. Les *Procès-verbaux et témoignages* des comités sont publiés sous forme bilingue au plus tard une semaine après les auditions, et ils sont distribués à tous les membres par le Service de distribution parlementaire. Le public peut en obtenir des exemplaires ou s'abonner à la collection complète en s'adressant à :

Centre d'édition

Bureau de l'imprimerie et de l'édition

Ministère des Approvisionnements et Services

Ottawa (Ontario)

KIA 0S9

## COMITÉS PERMANENTS: FONCTIONS

Les comités ont une double fonction:

de légiférer

d'enquêter

d'aucune contrainte. Un témoin est tenu, lorsqu'il en reçoit l'ordre, de comparaître devant le comité et de répondre aux questions qui lui sont posées. Toutefois, le comité n'a, en aucun cas, le droit de lui infliger des sanctions; il ne peut que s'en référer à la Chambre. Aucune poursuite judiciaire ne peut être intentée contre un témoin pour un témoignage rendu devant un comité à moins de fausses dépositions. Les comités peuvent, par motion, autoriser le versement aux témoins d'une indemnité journalière raisonnable pour le temps consacré à leur déplacement et à leur présence ainsi qu'une allocation raisonnable pour les frais de déplacement de ceux qui résident en dehors de la région de la Capitale nationale.

## Séances

La majorité des salles de comités sont dans l'Edifice de l'Ouest du Parlement et les horaires des séances sont établis sur le principe du «block-system». Ce système a été mis sur pied pour tenter de supprimer les problèmes auxquels un membre devait faire face lorsqu'il devait assister à la même heure à deux séances de comités dont le sujet d'étude était apparenté. Les comités permanents sont répartis en quatre groupes de quatre ou cinq chacun. (Le Comité permanent des bills privés en général n'en fait pas partie puisqu'il se réunit à intervalles irréguliers et les Comités permanents de la gestion et des services aux députés et des prévisions budgétaires en général sont autorisés à établir leurs propres horaires). Chaque comité peut, s'il le désire, se réunir cinq fois en deux semaines. Ces cinq séances sont réparties en fonction des créneaux horaires suivants:

Mardi et jeudi	9h30 11 heures 15h30 20 heures
Mercredi	15h30
Vendredi	9h30

Au début de chaque session, on fait une liste de toutes les semaines du calendrier en les désignant semaine I ou semaine II.

On attribue ensuite à chaque groupe de comités trois créneaux horaires pendant une semaine et deux pendant l'autre. Sur une période de deux semaines, par exemple, un comité organiserait ainsi ses séances:

### Première semaine

Mardi à 15h30

Jeudi à 11 heures

8) Les Comités permanents sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déferées par la Chambre et à faire rapport à ce sujet à l'occasion; sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, ils sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression, et à déléguer à des sous-Comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre.

Tout pouvoir supplémentaire, comme par exemple, l'autorisation de voyager ou d'engager du personnel spécialisé supplémentaire, peut être accordé aux comités. Ces pouvoirs peuvent figurer dans leur ordre de renvoi ou bien, ils peuvent être obtenus à la suite de l'adoption d'un rapport en faisant la demande à la Chambre.

## **Ordres de renvoi**

Après avoir tenu leurs séances d'organisation, les comités de la Chambre des communes ne peuvent se réunir que s'ils ont obtenu un Ordre de renvoi de la Chambre. Le Comité permanent des comptes publics, le Comité permanent de la gestion et des services aux députés, le Comité permanent du pipe-line du Nord et le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires ont des Ordres de renvois permanents aux termes mêmes du Règlement. Dans la majorité des cas, cependant, les comités sont obligés d'attendre que les questions qui relèvent de leur compétence leur soient renvoyées. L'Ordre de renvoi est périmé à la fin de chaque session; aucune séance portant sur le même sujet ne peut avoir lieu au commencement d'une autre session sans un nouvel Ordre de renvoi.

## **Témoins**

L'article 65(8) du Règlement de la Chambre des communes autorise les comités permanents à «convoquer des personnes...». Les comités peuvent assigner des témoins à comparaître et les interroger sous serment, mais ils utilisent rarement ce pouvoir. Ils préfèrent d'ordinaire inviter plus simplement les témoins à comparaître devant eux. Ce sont les membres du comité qui décident quels témoins seront interrogés et ils convoquent parfois des particuliers ou des groupes qui en ont fait la demande lorsque le sujet à l'étude les intéresse particulièrement. Lors de leur comparution, les témoins ont le droit de se faire accompagner d'un avocat, et ils ne peuvent risquer d'être arrêtés ni faire l'objet

*Procès-verbaux et Témoignages* de ce comité, mais un certain délai peut s'écouler entre-temps dans la mesure où les Procès-verbaux des comités ne sont imprimés qu'après les séances et pas nécessairement tous les jours.

Une liste, mise à jour, de tous les membres des divers comités permanents est publiée chaque mercredi en appendice aux débats lorsque la Chambre siège.

## Organisation

Au début de chaque session, le premier whip du gouvernement convoque des séances d'organisation afin d'élire un président et un vice-président pour chaque comité permanent et d'adopter certaines motions relatives à leurs affaires courantes. Le président est habituellement membre du parti au pouvoir. Quelques comités sont, cependant, traditionnellement présidé par un membre de l'Opposition.

C'est au cours de cette première séance que le sous-comité du programme et de la procédure (appelé plus couramment Comité directeur) est constitué. Il comprend, en général, un président, un vice-président et les représentants de tous les partis, et il est chargé d'établir un programme de travail (il fixe, par exemple, les heures des séances, établit la liste des témoins éventuels, etc.) Il soumet ensuite ses recommandations à l'approbation des membres du comité.

La majorité des membres d'un comité permanent constitue le quorum. La présence d'un quorum est nécessaire lorsqu'un comité permanent est appelé à se prononcer sur une motion ou un crédit. Toutefois, ce comité peut, par une résolution, autoriser le président à tenir des réunions pour entendre les témoignages et à en autoriser la publication en l'absence d'un quorum. Les députés qui ne sont pas membres du comité peuvent, sauf si la Chambre ou le comité en ordonne autrement, prendre part aux délibérations publiques de ce comité, mais ne peuvent ni voter ni proposer de motion ni faire partie d'un quorum.

Les délibérations en comité sont empreintes de moins de formalisme qu'à la Chambre des communes. Le Règlement de la Chambre doit être observé à l'exception des articles régissant les avis de motion, l'appui des motions, le nombre des interventions et la durée des discours. Le président dirige les travaux et maintient l'ordre mais les membres du comité peuvent toutefois faire appel de ses décisions.

## Pouvoirs

Tous les pouvoirs exercés pas les comités, y compris celui d'étudier n'importe quelle question, leur sont attribués par la Chambre aux termes du Règlement, d'un Ordre de renvoi ou d'un ordre spécial.

L'article 65(8) du Règlement de la Chambre des communes définit ainsi les pouvoirs des comités permanents:

## Comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes

Les comités mixtes se composent de membres de la Chambre des communes et du Sénat qui siègent et délibèrent ensemble. Il existe des comités mixtes permanents et des comités mixtes spéciaux.

Le Règlement de la Chambre cite les comités mixtes permanents suivants ainsi que leur composition à la Chambre des communes:

- a) Le Comité des impressions...qui comprend 23 membres;
- b) Le Comité de la Bibliothèque du Parlement...qui comprend 21 membres;
- c) Le Comité des règlements et autres textes réglementaires...qui comprend 12 membres.

Les Comités mixtes spéciaux sont créés par résolution des deux chambres: celle qui en prend l'initiative envoie un message à l'autre pour lui demander de participer à la création d'un comité.

Les renseignements qui suivent s'adressent surtout aux comités permanents dans la mesure où ils constituent un des rouages permanents de la Chambre dont la fonction principale consiste à décharger périodiquement celle-ci d'une partie importante de ses travaux.

## COMITÉS PERMANENTS: ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

### Composition

À l'ouverture de chaque nouveau Parlement, un Comité de sélection formé de sept membres est chargé de dresser la liste des députés qui feront partie de chaque comité permanent. Les whips des partis sont consultés pour savoir quels sont les intérêts particuliers des députés et l'expérience pratique qu'ils ont acquise. La composition des comités permanents est généralement en fonction de la représentation de chaque parti à la Chambre des communes. Le Comité de sélection doit en outre présenter son rapport dans les dix jours de séance qui suivent sa formation.

Après l'adoption par la Chambre du rapport du Comité de sélection, la composition de ces comités est maintenue d'une session à l'autre au cours d'une même législature sous réserve des changements qui pourront y être apportés de temps à autre. Ces changements sont effectués par les whips de chaque parti au moyen d'un "avis" signé par le whip en chef du gouvernement et communiqué au Greffier de la Chambre. Ils peuvent même être apportés au cours d'une séance de comité. L'avis de substitution d'un député à un autre doit être imprimé dans les *Procès-verbaux* de la Chambre le jour même. Tout changement dans la composition d'un comité doit également être consigné dans les

b) le Comité de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, qui comprend au plus 20 membres;

c) le Comité des affaires extérieures et de la défense nationale, qui comprend au plus 30 membres;

d) Le Comité des finances, du commerce et des questions économiques, qui comprend au plus 20 membres;

e) le Comité des pêches et des forêts, qui comprend au plus 20 membres;

f) le Comité de la santé, du bien-être social et des affaires sociales, qui comprend au plus 20 membres;

g) le Comité des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, qui comprend au plus 20 membres;

h) le Comité des ressources nationales et des travaux publics, qui comprend au plus 20 membres;

i) le Comité de la justice et des questions juridiques, qui comprend au plus 20 membres;

j) le Comité du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration, qui comprend au plus 20 membres;

k) le Comité de l'expansion économique régionale, qui comprend au plus 20 membres;

l) le Comité des transports et des communications, qui comprend au plus 20 membres;

m) le Comité des affaires des anciens combattants, qui comprend au plus 20 membres;

n) le Comité des prévisions budgétaires en général, qui comprend au plus 20 membres;

o) le Comité des bills privés en général et du Règlement, qui comprend au plus 20 membres;

p) le Comité des privilèges et élections, qui comprend au plus 20 membres;

q) le Comité des comptes publics, qui comprend au plus 20 membres;

r) le Comité de la procédure et de l'organisation, qui comprend au plus 12 membres;

s) le Comité de la gestion et des services aux députés...qui comprend au plus 12 membres;

t) le Comité sur le pipe-line du Nord qui comprend au plus 15 membres.

## Comités spéciaux

Les comités spéciaux sont des comités constitués temporairement dans un but précis. Ils ne doivent pas compter plus de 15 membres et leurs pouvoirs leur sont délégués par la Chambre des communes. Ils suivent le même règlement intérieur que les comités permanents. Mais contrairement à ceux-ci, qui sont formés pour toute la durée d'une législature, ils sont dissous à la fin de la session parlementaire ou dès qu'ils ont déposé leur rapport final à la Chambre.

TYPES DE COMITÉS

Les différents types de comités de la Chambre des communes sont au nombre de quatre:

- Comités pléniers
- Comités permanents
- Comités spéciaux
- Comités mixtes

Comités pléniers

Le Comité plénier se compose de la Chambre elle-même qui s'est ainsi formée en vue d'étudier certaines questions. Il est constitué par la totalité des députés siégeant alors en comité, sous la présidence non pas de l'Orateur, qui a quitté son fauteuil, mais de l'Orateur adjoint qui est aussi président des comités. Les comités pléniers sont généralement formés pour étudier, article par article, les projets de loi portant sur la mobilisation et la dépense des deniers publics et pour accélérer l'adoption d'un projet de loi.

Le Règlement de la Chambre des communes régit les travaux des comités pléniers à trois exceptions près: les avis de motions ne doivent pas être déposés à l'avance; les motions n'ont pas besoin d'être appuyées et les députés peuvent parler aussi souvent qu'ils le désirent. La durée des discours est limitée à vingt minutes et ceux-ci doivent se rapporter à la question ou à la disposition considérée. Les délibérations sont en outre moins empreintes de formalisme. Par exemple, les députés ne sont pas tenus de parler de leur place et on procède au scrutin non par appel nominal, mais en comptant les voix positives et négatives. Le président est chargé du maintien de l'ordre; toutefois, les membres peuvent faire appel des décisions qu'il prend auprès de l'Orateur.

Comités permanents

La composition et les pouvoirs des comités permanents sont fixés par le Règlement de la Chambre des communes. Contrairement aux comités pléniers, les comités permanents sont autorisés à ordonner la production de documents et à convoquer des témoins. Légiférer, enquêter: telles sont leurs deux principales fonctions.

L'article 65 du Règlement prévoit la constitution des comités permanents suivants:

- a) le Comité de l'agriculture, qui comprend au plus 30 membres;

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

1	TYPES DE COMITÉS .....
1	Comités pléniers .....
1	Comités permanents .....
2	Comités spéciaux .....
3	Comités mixtes .....
3	COMITÉS PERMANENTS: ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT .....
3	Composition .....
4	Organisation .....
4	Pouvoirs .....
5	Ordres de renvoi .....
5	Témoins .....
6	Séances .....
7	COMITÉS PERMANENTS: FONCTIONS .....
8	Légiférer: Étude des projets de lois après la deuxième lecture .....
9	Enquêter: Étude du budget, évaluation des activités gouvernementales, et étude de questions particulières .....
11	PERSONNEL ET SERVICES .....
11	AUTRES RENSEIGNEMENTS .....



HOUSE OF COMMONS  
CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

Ce guide a été rédigé à l'intention des députés, des témoins qui comparais-  
sent peut-être pour la première fois devant un comité de la Chambre des  
communes et de tous ceux, étudiants compris, qui s'intéressent à l'organisation  
et aux activités de ces comités. En rédigeant ce petit guide, nous avons voulu  
répondre aux nombreuses demandes de renseignements qui nous ont été  
adressées à ce sujet.



**GUIDE PRATIQUE**  
**COMITES DE LA**  
**CHAMBRE DES COMMUNES**  
**DU CANADA**

